

ANALISIS FAKTOR-FAKTOR YANG MENYEBABKAN RENDAHNYA PENYERAPAN ANGGARAN BELANJA PADA SKPD KABUPATEN TUBAN

Anfujatin

Alumni Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya

Abstrak

Penyerapan anggaran merupakan salah satu indikator yang dapat menunjukkan berhasilnya program atau kebijakan yang dilakukan pemerintah. Rasio realisasi terhadap anggaran mencerminkan terserapnya anggaran dalam melakukan berbagai program yang telah ditetapkan. Dengan pertimbangan ini maka kemampuan menyerap anggaran oleh pemerintah daerah dapat menjadi indikator kinerja pemerintah kota/kabupaten. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis faktor-faktor yang menyebabkan penyerapan anggaran di Kabupaten Tuban pada triwulan III tahun 2015. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dan data yang dianalisis terdiri dari data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dengan bentuk wawancara dan kuesioner terhadap pihak-pihak yang berhubungan langsung dengan proses penyerapan anggaran belanja seperti, Pejabat Pembuat Komitmen, Pejabat pelaksana teknis Kegiatan, Panitia Pengadaan Barang dan Jasa dan Bendahara Pengeluaran. Data sekunder diperoleh dari Laporan realisasi pelaksanaan kegiatan pembangunan di kabupaten Tuban triwulan III tahun 2015. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyebab dominan rendahnya penyerapan anggaran pada SKPD kabupaten Tuban triwulan III tahun 2015 adalah faktor Sumber Daya Manusia dengan presentasi sebesar 54,64%. sedangkan faktor utama dalam Sumber Daya Manusia yang menyebabkan rendahnya penyerapan anggaran pada triwulan III tahun 2015 adalah Jumlah SDM yang memiliki sertifikat terbatas sebesar 62,5%, PPK/PPTK melakukan rangkap tugas dalam kegiatan pengadaan barang jasa sebesar 61,8% dan kurangnya perlindungan hukum bagi pelaku pengadaan sebesar 61,4%.

Kata Kunci : Penyerapan Anggaran Belanja, Sumber Daya Manusia

1. PENDAHULUAN

Penyerapan anggaran yang terlambat perlu mendapat perhatian yang serius dari Pemerintah. Banyak faktor-faktor yang mempengaruhi keterlambatan penyerapan anggaran antara lain dari proses perencanaan, proses pelaksanaan, proses pengadaan barang dan jasa, hingga faktor-faktor internal dari pengguna anggaran. Pemerintah telah berupaya untuk mempercepat proses penyerapan anggaran antara lain dengan perbaikan kelembagaan, perbaikan bisnis proses, penataan

sumber daya manusia hingga perbaikan penghasilan/remunerasi untuk meningkatkan kinerja pelayanan terutama yang berhubungan dengan proses penyerapan anggaran. Usaha nyata yang telah dilakukan oleh Pemerintah untuk mempercepat penyerapan anggaran antara lain diberlakukannya Peraturan Menteri Keuangan Nomor 192/PMK.05/2009 tentang Perencanaan Kas. Peraturan menteri keuangan tersebut memberikan pedoman kepada pengguna anggaran dalam melakukan perencanaan penarikan dana. Dengan adanya perencanaan yang baik diharapkan dapat memberikan peningkatan kualitas dalam penyerapan anggaran satuan kerja (Satker). Namun kenyataannya proyeksi/perencanaan penarikan dana yang dilaporkan satker tidak akurat, bahkan terdapat satker yang tidak melaporkan rencana penarikan dana. Hal ini disebabkan tidak adanya sanksi yang nyata apabila satker tidak mengirim laporan proyeksi penarikan dana

Dalam rangka mempercepat proses pengadaan barang dan jasa, Pemerintah telah menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang merupakan perubahan dari Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012, dimana Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2015 ini lebih menekankan pada percepatan pelaksanaan pengadaan barang jasa, disitu disebutkan bahwa proses pengadaan barang jasa bisa dimulai lebih awal yaitu pada saat ditandatanganinya persetujuan bersama antara eksekutif dan legislatif.

Penyerapan anggaran yang rendah menunjukkan adanya permasalahan yang serius dikalangan pengguna anggaran, yang selalu saja terulang setiap tahun, khususnya persoalan di pemerintah daerah. Adalah suatu hal yang naif apabila kejadian seperti ini selalu berulang dari tahun ke tahun. Kenapa kita selalu masuk ke lubang yang sama dalam penyerapan anggaran ini? Apabila dikaji lebih runut, belanja barang/jasa pemerintah selalu melonjak drastis di akhir semester kedua tahun anggaran. Trennya adalah tiga bulan terakhir selalu melonjak dengan sangat tajam. Apa sebenarnya yang terjadi?

Penyerapan anggaran di Kabupaten Tuban juga tidak jauh berbeda dengan permasalahan di pusat. Dari data yang diperoleh berdasarkan laporan realisasi pelaksanaan kegiatan pembangunan pada SKPD Kabupaten Tuban, total penyerapan anggaran sampai akhir triwulan III Tahun Anggaran 2015 pada Kabupaten Tuban menunjukkan persentase sebesar 34,54% dari total anggaran. Hal ini menandakan akan terjadi penumpukan penyerapan anggaran pada triwulan IV. Jika penyerapan anggaran proporsional dengan waktu, seharusnya penyerapan anggaran sampai pada akhir triwulan III mencapai kisaran 75%. Penyerapan anggaran yang rendah terutama terjadi pada belanja modal. Penyerapan anggaran belanja langsung sampai dengan triwulan III pada belanja modal untuk Kabupaten Tuban hanya sebesar 8,04%. Perlu diketahui juga bahwa persentase anggaran belanja modal dalam Kabupaten Tuban pada Tahun Anggaran 2015 sebesar 16,16%.

Penyebab rendahnya serapan anggaran sampai dengan akhir triwulan III pada Kabupaten Tuban dapat terjadi pada saat penganggaran, pencairan dana, maupun pada saat pelaksanaan kegiatan dalam proses pengadaan barang dan jasa. Penyebab rendahnya penyerapan yang disebabkan pada tahap penganggaran biasanya karena masih menunggu pengesahan APBD Perubahan yang terlambat diterima oleh SKPD. Penyebab lainnya adalah karena adanya kesalahan menentukan jenis belanja dalam DPA sehingga kegiatan tidak dapat dilaksanakan. Keterlambatan pencairan dana dari porsi APBN dalam kegiatan yang didanai dari APBN dan APBD ikut memicu rendahnya penyerapan anggaran. Hal ini sejalan dengan ungkapan Dra. Rini Indrawati - Kepala Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Tuban dalam wawancara dengan Berita Jatim.Com tanggal 17 september 2015,

menurutnya minimnya penyerapan anggaran pada kuartal terakhir tahun anggaran berjalan, terdapat beberapa faktor diantaranya penetapan APBD Perubahan yang baru diselesaikan. Tidak hanya itu, tambahan Dana Alokasi Khusus (DAK) dari pemerintah pusat yang prosesnya tidak bersamaan dengan APBD juga menjadi penyebab penyerapan terlambat. “PAPBD ditetapkan September, selain itu tambahan DAK sebesar 23 miliar rupiah terlambat diterima dari pusat sehingga tidak bersamaan dengan APBD, makanya penyerapan masih minim, belum lagi persoalan teknis” jelas Rini. Bahkan, lanjut Rini, SKPD juga telah melakukan percepatan dengan melakukan perencanaan umum pengadaan yang segera akan dilaksanakan”.

Atas keterlambatan penyerapan anggaran belanja yang ada di Kabupaten Tuban perlu dilakukan penelitian untuk mengetahui faktor-faktor yang berpengaruh positif dan signifikan terhadap keterlambatan penyerapan anggaran belanja, untuk selanjutnya dicari solusi pemecahannya. Keberhasilan dalam memecahkan permasalahan penyerapan anggaran belanja dari SKPD yang ada di Kabupaten Tuban, dapat dijadikan sebagai pedoman masukan perbaikan bagi penyerapan anggaran belanja secara keseluruhan.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan tersebut maka dapatlah dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. mengapa pada triwulan III penyerapan anggaran di SKPD di Kabupaten Tuban tahun anggaran 2015 masih rendah?
2. faktor-faktor apa yang menjadi penyebab rendahnya penyerapan anggaran pada triwulan III tahun anggaran 2015 di SKPD Kabupaten Tuban ?

Sedangkan tujuan Penelitian penelitian ini adalah :

1. mengidentifikasi penyebab rendahnya penyerapan anggaran sampai dengan triwulan III tahun anggaran 2015 pada SKPD Kabupaten Tuban.
2. menganalisis faktor-faktor yang menyebabkan rendahnya penyerapan anggaran belanja pada SKPD di Kabupaten Tuban

2. TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Konsep Anggaran Sektor Publik

Anggaran sektor publik adalah suatu rencana kerja yang dibuat dan digunakan oleh pemerintah, baik itu pemerintah pusat maupun pemerintah daerah yang dinyatakan dalam bentuk ukuran finansial, yang memuat informasi mengenai pendapatan, belanja, aktivitas, dan pembiayaan dalam satuan moneter. Anggaran publik merupakan suatu dokumen yang menggambarkan kondisi keuangan dari suatu organisasi yang meliputi informasi mengenai pendapatan, belanja dan aktifitas. Anggaran publik adalah rencana kegiatan dalam bentuk perolehan pendataan dan belanja dalam satu moneter (Mardiasmo,2009). Anggaran merupakan satu instrumen penting di dalam manajemen karena merupakan bagian dari fungsi manajemen. Di dunia bisnis maupun di organisasi sektor public termasuk pemerintah, anggaran merupakan bagian dari aktivitas penting yang dilakukan secara rutin.

2.2. Konsep Perencanaan Anggaran

Sejak tahun 1990, proses penganggaran pemerintah daerah sudah berubah secara substansial, aspek perubahan dan tuntutan yang paling mendasar terletak pada pertanggungjawaban dari kinerja pemerintah dan ketersediaan dari teknologi

informasi (Kelly et al.2008). Di Indonesia, tuntutan perubahan tersebut mulai dirasa sejak tahun 1998, dikarenakan adanya tuntutan reformasi yang menuntut untuk diwujudkannya sistem tata kelola pemerintah yang baik. Sehingga di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 menekankan pengintegrasian sistem pertanggungjawaban kinerja kedalam sistem penganggaran. Pasal 14 ayat 2 dan Pasal 19 ayat 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tersebut memaparkan bahwa rencana kerjadan anggaran disusun berdasarkan prestasi kerja (kinerja) yang akan dicapai.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2004 menyebutkan bahwa ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan APBD/APBN dalam undang-undang tersebut meliputi penegasan tujuan dan fungsi penganggaran pemerintah, penegasan peran DPR/DPRD dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran, pengintegrasian sistem akuntabilitas kinerja dalam sistem penganggaran, penyempurnaan klasifikasi anggaran, penyatuan anggaran dan penggunaan kerangka pengeluaran jangkamenengah dalam penyusunannn anggaran.

Proses perencanaan dan penyusunan APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, secara garis besar sebagai berikut :

1. Penyusunan Rencana kerja Pemerintah Daerah.
2. Penyusunan Rancangan kebijakan Umum APBD serta Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara.
3. Kebijakan Umum APBD (KUA)
4. Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS).
5. Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran SKPD (RKA-SKPD)
6. Penyiapan Raperda APBD.
7. Penetapan APBD.

2.3. Konsep Pelaksanaan Pengadaan Barang Jasa

Pengadaan barang/jasa berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 beserta seluruh perubahannya adalah “kegiatan untuk memperoleh barang/jasa oleh Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah/Institusi yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh barang/jasa”.

Sistem pengadaan adalah suatu cara untuk mendapatkan barang dan jasa yang dibutuhkan dengan menggunakan metode dan proses tertentu. Ada dua macam sistem pengadaan yang umum digunakan, yaitu sistem konvensional dan sistem *e-procurement*. Menurut Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 beserta seluruh perubahannya, menerangkan bahwa ada beberapa pihak yang terlibat dalam pengadaan barang/jasa yaitu:

1. Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran (PA/KPA)
2. Pejabat Pembuat Komitmen (PPK).
3. Unit Layanan Pengadaan/Pejabat Pengadaan (ULP/PP).
4. Panitia/Pejabat Penerima Hasil Pekerjaan (PPHP).
5. Penyedia Barang/Jasa

2.4. Konsep Penyerapan Anggaran

Menurut Mardiasmo (2009), anggaran adalah sebagai sebuah proses yang dilakukan oleh organisasi sektor publik untuk mengalokasikan sumber daya yang dimilikinya pada kebutuhan-kebutuhan yang tidak terbatas. Selain itu anggaran

berfungsi sebagai alat kontrol atau pengawasan, baik terhadap pendapatan maupun pengeluaran pada masa yang akan datang.

Penyerapan anggaran merupakan salah satu indikator yang dapat menunjukkan berhasilnya program atau kebijakan yang dilakukan pemerintah. Rasio realisasi terhadap anggaran mencerminkan terserapnya anggaran dalam melakukan berbagai program yang telah ditetapkan. Dengan pertimbangan ini maka kemampuan menyerap anggaran oleh pemerintah daerah dapat menjadi indikator kinerja pemerintah kota/kabupaten.

Beberapa permasalahan sering terjadi yang menyebabkan rendahnya penyerapan anggaran mulai dari perencanaan, pelaksanaan sampai dengan proses pencairan, masing-masing akan dijelaskan dalam bab berikut ini.

1. Perencanaan
 - a. Perencanaan kegiatan tidak sesuai dengan kebutuhan
 - b. Salah penentuan akun sehingga perlu revisi dokumen.
 - c. Penyusunan pagu anggaran terlalu rendah (tidak sesuai dengan harga pasar).
 - d. Adanya penyesuaian harga karena adanya kebijakan pemerintah (eskalasi)
 - e. Tidak menganggarkan biaya pendukung dan administrasi pengadaan.
 - f. *Term of Reference* (TOR) salah/tidak lengkap
 - g. Rencana Anggaran Biaya (RAB) tidak sesuai dengan satuan biaya.
 - h. Formalisasi rencana penarikan anggaran selama tahun anggaran berkenaan
2. Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa (PBJ)
 - a. Terlambatnya penyusunan jadwal pelaksanaan lelang.
 - b. Terlambatnya penetapan pemenang.
 - c. Adanya pengulangan lelang.
 - d. Keterlambatan penandatanganan kontrak.
 - e. Adanya *addendum* kontrak.
3. Kompetensi Sumber Daya Manusia
 - a. SDM Pelaksana pengadaan kurang kompeten
 - b. Keterbatasan pelaksana pengadaan yang bersertifikat.
 - c. Rangkap tugas dalam jabatan pengadaan
 - d. Kurangnya perlindungan hukum terhadap pelaku pengadaan.
 - e. Pelaku pengadaan tidak disiplin.
4. Administrasi.
 - a. Surat keputusan penunjukan panitia pengadaan (PPK, Pejabat Pengadaan, Panitia Lelang) terlambat ditetapkan
 - b. Kurangnya sosialisasi tata cara pengadaan barang/jasa.
 - c. Kurangnya pemahaman terhadap peraturan mengenai mekanisme pembayaran.
 - d. Ketidak harmonisan peraturan terkait antara perencanaan, pelaksanaan, dan pencairan anggaran.
 - e. Kuitansi, bukti-bukti tagihan belum ditandatangani.
 - f. Proses revisi anggaran mengalami keterlambatan
 - g. Tim pendukung kegiatan terlambat dibentuk.
 - h. Berita Acara Serah Terima Pekerjaan (BAST) dan Berita Acara Pemeriksaan (BAP) belum disahkan.
 - i. Perubahan petunjuk Operasional Kegiatan (POK) terlambat ditetapkan
5. Penyedia Barang/Jasa.

- a. Penyedia tidak mampu memenuhi kewajibannya untuk menyediakan barang/jasa sesuai dengan perjanjian kerja yang disyaratkan.
- b. Rekanan tidak mengambil uang muka atau belum mengajukan tagihan.

3. METODE PENELITIAN

Metode penelitian tentang rendahnya penyerapan anggaran pada SKPD Kabupaten Tuban ini dilakukan melalui metode deskriptif-kualitatif, dengan obyek penelitian pada seluruh SKPD yang penyerapan anggarannya rendah dan sedang pada triwulan III tahun anggaran 2015. Pemilihan informan dilakukan dengan menggunakan teknik *purposive sampling*, Dari teknik tersebut maka yang menjadi sumber informasi utama dalam penelitian ini adalah PA/KPA, PPK/PPTK, Pejabat Pengadaan dan Bendahara Pengeluaran.

Pengumpulan data pada penelitian ini menggunakan kuesioner, teknik wawancara dan analisis dokumen. Uji keabsahan data dilaksanakan melalui metode triangulasi sumber data dengan langkah-langkah membandingkan data hasil pengamatan dokumen yang berkaitan dengan data hasil kuisisioner, membandingkan hasil kuisisioner dengan data hasil wawancara dan membandingkan hasil wawancara/kuisisioner antar informan penelitian. Analisis data dalam penelitian ini menggunakan model Miles dan huberman. yang meliputi reduksi data (*data reduction*), penyajian data (*data display*) serta penarikan kesimpulan dan verifikasi (*conclusion drawing/verification*).

4. ANALISIS PENYEBAB RENDAHNYA PENYERAPAN ANGGARAN PADA TRIWULAN III TAHUN ANGGARAN 2015.

Tabel 4.1

Faktor Penyebab Rendahnya Penyerapan Anggaran

No	Faktor Penyebab	Hasil Penelitian			Prosentase akhir
		Setuju (%)	Sangat setuju (%)	Total (%)	
1	Perencanaan	27,38	3,48	30,86	14,93
2	Pelaksanaan Pengadaan Barang Jasa	40,82	6,80	47,62	23,04
3	Sumber Daya Manusia	45,30	9,32	54,64	26,44
4	Administrasi	30,82	2,94	33,76	16,33
5	Penyedia	33,70	6,10	39,80	19,26
	Jumlah	178.02	28.6	206.68	100,00

Sumber : Data Primer

Dari tabel 4.1 diketahui bahwa faktor Penyebab rendahnya penyerapan anggaran pada Triwulan III SKPD Kabupaten Tuban adalah faktor sumber daya manusia dengan presentasi sebesar 26,44%, faktor yang kedua adalah pelaksanaan pengadaan

barang/jasa dengan prosentasi 23,04%, faktor ketiga adalah penyedia barang/jasa dengan prosentase 19,26%, faktor keempat adalah administrasi dengan prosentasi 16,33% dan faktor yang kelima adalah perencanaan dengan prosentase sebesar 14,93%. Artinya faktor penyebab paling dominan terhadap rendahnya penyerapan anggaran pada triwulan III tahun anggaran 2015 adalah sumber daya manusia.

5. ANALISIS FAKTOR-FAKTOR PENYEBAB RENDAHNYA PENYERAPAN ANGGARAN PADA TRIWULAN III TAHUN ANGGARAN 2015.

5.1. Faktor Penyebab Sumber Daya Manusia

Tabel 5.1
Faktor-faktor Sumber Daya Manusia

No	Faktor Sumber Daya Manusia	Hasil Penelitian			Prosentase Akhir
		Setuju %	Sangat Setuju %	Jumlah %	
1	SDM Pelaksana pengadaan kurang kompeten	26,3	7	33,3	12,17
2	Keterbatasan pelaksana pengadaan yang bersertifikat	58,2	3,6	61,8	22,59
3	Rangkap tugas dalam jabatan panitia pengadaan	53,6	8,9	62,5	22,84
4	Kurangnya perlindungan hukum bagi pelaku pengadaan	42,1	19,3	61,4	22,44
5	Pelaku pengadaan tidak disiplin	46,5	8,1	54,6	19,96
	Jumlah	226,7	46,9	273,6	100,00

Sumber : Data primer

Dari tabel 5.1 diatas diketahui bahwa faktor paling dominan dari sumber daya manusia penyebab rendahnya penyerapan anggaran pada SKPD Kabupaten Tuban triwulan III tahun anggaran 2015 adalah faktor rangkap tugas dalam jabatan panitia pengadaan (22,84%), keterbatasan pelaksana pengadaan barang/jasa yang bersertifikat (22,59%), kurangnya perlindungan hukum bagi pelaku pengadaan (22,44%), pelaku pengadaan barang/jasa tidak disiplin (19,96%) dan SDM pengadaan kurang kompeten (12,17%).

Ketiga faktor SDM dengan prosentase tertinggi tersebut ada saling keterkaitan, keterbatasan pelaksana pengadaan yang bersertifikat menyebabkan tidak seimbangnya antara banyaknya paket pekerjaan dengan SDM yang memenuhi kualifikasi sesuai dengan peraturan. Hal ini menyebabkan seorang panitia pengadaan dipaksa untuk melakukan banyak kegiatan yang bahkan terkadang tidak sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya sebagaimana yang dikemukakan oleh seorang informan PPK dari Dinas Pertanian bahwa dia terpaksa melakukan tugas sebagai PPK kegiatan fisik konstruksi yang tidak sesuai dengan kompetensi teknik yang dia miliki sebagai seorang dokter hewan. Hal senada juga dialami oleh PPK di RSUD dr. R. Koesma yang terpaksa melaksanakan tugas sebagai PPK fisik konstruksi meski bukan merupakan tugas

pokok dan fungsinya sebagai Kepala Bagian Perencanaan dan kompetensinya yang berlatar belakang pendidikan perawat.

Dalam Pasal 12 (2) huruf g dan Pasal 17 (1) huruf f Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2015 menyatakan bahwa PPK dan Panitia/Pejabat Pengadaan harus memenuhi persyaratan memiliki sertifikat keahlian pengadaan barang/jasa pemerintah. Padahal, untuk mendapatkan sertifikat keahlian pengadaan barang/jasa harus melalui serangkaian ujian sertifikasi yang cukup berat dengan tingkat kelulusan yang sangat rendah. Hal itu menyebabkan terjadinya kelangkaan pegawai yang bersertifikat. Adanya kelangkaan pegawai yang bersertifikat ahli pengadaan barang/jasa mengakibatkan pegawai yang mempunyai kompetensi pengadaan sangat terbatas sedangkan kegiatan pengadaan barang/jasa jumlah kegiatannya sangat banyak sehingga masing-masing pegawai memegang beberapa kegiatan disamping tugas pokok dan fungsinya.

Kurangnya perlindungan hukum terhadap pelaku pengadaan sejak diterbitkannya Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 dan seluruh perubahannya sampai dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2015 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, proses pengadaan barang/jasa seakan menjadi momok bagi para pengguna barang/jasa, panitia pengadaan, maupun pejabat pengadaan. Ketakutan unsur-unsur yang terlibat dalam proses pengadaan barang/jasa kepada aparat pengawasan seperti BPK, inspektorat jenderal, BPKP, dan lebih-lebih terhadap KPK. Ketakutan itu pula yang menyebabkan banyak pejabat yang enggan ditunjuk menjadi pemimpin proyek atau panitia pengadaan, keengganan untuk menjadi pejabat pengadaan karena tidak seimbangnya resiko pekerjaan dengan imbalan yang diterima. Resiko pekerjaan yang dihadapi terutama terkait dengan perlindungan hukum karena sampai saat ini belum ada regulasi yang mengatur perlindungan hukum terhadap pelaku pengadaan barang/jasa. Para aparat penegak hukum dengan mudahnya memanggil pelaku pengadaan untuk dimintai keterangan jika ada laporan dari masyarakat, artinya setiap ada laporan dari masyarakat akan segera ditindaklanjuti oleh penegak hukum tanpa melihat apakah pekerjaan tersebut sudah diaudit apa belum.

Faktor adanya keterbatasan SDM juga akan sangat mempengaruhi pada pelaksanaan pengadaan barang/jasa. Seorang PPK yang memegang kegiatan yang sangat banyak dan beragam akan menyebabkan lambatnya pengajuan KAK ke Unit Layanan Pengadaan (ULP) hal ini seperti yang disampaikan oleh Ibu Mundriyati Utami PPK dari RSUD dr. R. Koesma, beliau mengatakan dalam wawancara sebagai berikut :

“Terlalu banyak yang harus dilakukan dan dipikirkan, ada 32 kegiatan, dan dalam satu kegiatan terdapat beberapa paket pekerjaan, harus dikerjakan satu-satu dan hati-hati biar tidak terkena temuan BPK belum lagi harus mengerjakan tupoksi sebagai kepala bidang, mengerjakan Pokja HPK yang masih banyak kekurangan.”

Hal tersebut menyebabkan PPK terlambat mengajukan Kerangka Acuan Kerja (KAK) ke ULP sehingga jadwal pelelangan juga terlambat selanjutnya penetapan pemenang, penandatanganan kontrak, Surat Perintah Mulai Kerja (SPMK) dan pelaksanaan pekerjaan pun terlambat, dan akhirnya proses pembayaran termin jadi terlambat. Dampak akhirnya penyerapan anggaran rendah tidak sesuai dengan Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA).

5.2. Faktor Penyebab Pelaksanaan Pengadaan Barang Jasa

Tabel 5.2
Faktor-faktor Pelaksanaan Pengadaan Barang Jasa

No	Faktor Pengadaan Barang/Jasa	Hasil Penelitian			% Akhir
		S (%)	SS(%)	Jumlah	
1	Terlambatnya penyusunan jadwal pelaksanaan lelang	42	11	53	21,90
2	Terlambatnya penetapan pemenang	45	8	53	21,90
3	Adanya Pengulangan Lelang (Re Tender)	42	8	53	21,90
4	Keterlambatan Penandatanganan Kontrak	34	5	39	16,12
5	Adanya addendum Kontrak	40	4	44	18,18
	Jumlah	206	36	242	100

Sumber : Data Primer

Dari tabel 5.2 diketahui bahwa faktor – faktor penyebab rendahnya penyerapan anggaran belanja pada triwulan III tahun 2015 dari unsure pelaksanaan pengadaan barang jasa adalah faktor terlambatnya penyusunan jadwal pelaksanaan lelang (21,90%), faktor terlambatnya penetapan pemenang (21,90%), faktor adanya pengulangan lelang /*Re tender* (21,90%), faktor keterlambatan penandatanganan kontrak (16,12%) dan faktor adanya addendum kontrak (18,18%).

Keterlambatan penyusunan jadwal pelaksanaan lelang terkait dengan kelompok kerja ULP yang terlambat ditetapkan, adanya klarifikasi dari kelompok Kerja ULP kepada PPK terkait Kerangka Acuan Kerja (KAK) yang dibuat oleh PPK. Hal ini berhubungan dengan jawaban responden yang menyatakan bahwa SK penetapan kepanitian dilakukan pada bulan januari. Adanya klarifikasi dari kelompok kerja ULP kepada PPK terkait KAK yang dibuat PPK sangat berhubungan dengan jawaban responden bahwa SDM kurang kompeten. seandainya kompetensi yang dimiliki PPK sesuai dengan kompetensi teknisnya maka proses klarifikasi bisa dihindari sehingga dapat mempercepat pelaksanaan pelelangan.

Terkait dengan keterlambatan penetapan pemenang adalah disebabkan adanya sanggahan dari peserta lelang yang kalah dalam tender. Ha ini akan memperpanjang masa lelang sehingga penetapan pemenangnya akan terlambat akibatnya pelaksanaan pekerjaan akan terlambat pula. Sanggahan dari peserta lelang yang dapat diterima oleh ULP akan menyebabkan Pengulangan lelang (*retender*). Selain itu blm adanya calon yang memenuhi spesifikasi teknis juga menjadi penyebab adanya lelang ulang. lelang ulang ini akan memperpanjang waktu pengadaan karena aadanya lelang ulang akan mengakibatkan awal pelaksanaan kegiatan tertunda minimal 21 hari setiap pengulangan lelang

Pada kondisi keterlambatan penandatanganan kontrak yang merupakan salah satu faktor keterlambatan akan juga mempengaruhi keterlambatan penyerapan anggaran. Sesuai dengan perpres pengadaan barang jasa penyedia dan PPK akan menandatangani kontrak paling lambat 14 hari setelah diumumkan pemenangnya dan Surat Perintah Melaksanakan Kerja maksimal 14 hari setelah kontrak. Apabila para pihak mengambil waktu maksimal maka pelaksanaannya akan molor 28 hari. Hal ini juga sangat mempengaruhi proses penyerapan anggaran.

Pada pasal 87 (1) Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2015 disebutkan bahwa dalam hal terdapat perbedaan antara kondisi lapangan pada saat pelaksanaan, dengan

gambar dan/atau spesifikasi teknis yang ditentukan dalam dokumen kontrak, PPK bersama penyedia barang /jasa dapat melakukan perubahan kontrak yang meliputi : menambah atau mengurangi volume pekerjaan yang tercantum dalam kontrak; menambah dan/atau mengurangi jenis pekerjaan; mengubah spesifikasi teknis pekerjaan sesuai dengan kebutuhan lapangan; atau mengubah jadwal pelaksanaan. Pada saat *addendum* kontrak terkait dengan perubahan jadwal pelaksanaan maka akan memperlambat proses penyerapan anggaran

5.3. Faktor Penyebab Penyedia Barang Jasa

Tabel 5.3
Faktor-faktor Penyedia Barang Jasa

No	Faktor Penyedia Barang Jasa	Hasil Penelitian			% Akhir
		S(%)	SS(%)	Jumlah	
1	Penyedia tidak mampu memenuhi kewajibannya untuk menyediakan barang dan jasa sesuai dengan perjanjian kerja yang disyaratkan	32,7	5,8	38,5	48,24
2	Rekanan tidak mengambil uang muka atau belum mengajukan tagihan.	34,8	6,5	41,3	51,76
	Jumlah	67,5	12,3	79,8	100

Sumber : Data Primer

Dari tabel 5.3 diketahui bahwa faktor – faktor penyebab rendahnya penyerapan anggaran belanja pada triwulan III tahun 2015 dari unsur penyedia barang jasa adalah Penyedia tidak mampu memenuhi kewajibannya untuk menyediakan barang dan jasa sesuai dengan perjanjian kerja yang disyaratkan (48,24) dan Rekanan tidak mengambil uang muka atau belum mengajukan tagihan (51,76 %).

Penyedia barang jasa merupakan actor terpenting dalam penyerapan anggaran, sebegus apapun perencanaan, administrasi dan kompetensi SDM kalau penyedia barang jasa sebagai mitra panitia pengadaan tidak mampu memenuhi kewajibannya maka akan menyebabkan penyerapan rendah. selain itu adanya fasilitas bagi penyedia barang jasa yang dicantumkan dalam Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2015 Pasal 88 menyebutkan bahwa uang muka dapat diberikan kepada penyedia sebesar 30% untuk usaha kecil dan 20% dan tidak dimanfaatkan oleh penyedia barang jasa maka penyerapan anggaran pun akan rendah. Pada Pasal 89 disebutkan bahwa pembayaran kepada penyedia barang/jasa dapat dilakukan secara bertahap/termin, bulanan atau sekaligus. pada saat perencanaan anggaran dibuat pembayaran secara termin dan kenyataannya penyedia barang jasa mencairkannya di akhir kegiatan itupun akan sangat mempengaruhi penyerapan anggaran.

Dalam penyusunan anggaran kas SKPD akan merencanakan pencairan untuk uang muka dan pembayaran termin seperti yang disebutkan dalam peraturan presiden tersebut tetapi pada kenyataannya tidak semua penyedia memanfaatkan aturan tersebut sehingga mengakibatkan penyerapan anggaran rendah diawal tahun.

5.4. Faktor Penyebab Administrasi

Tabel 5.4
Faktor-faktor Administrasi

No	Faktor Administrasi	Hasil Penelitian			% Akhir
		S(%)	SS(%)	Jumlah	
1	SK penunjukan panitia pengadaan (PPK, Pejabat pengadaan / panitia lelang) terlambat ditetapkan.	24,5	7,6	32,1	10,57
2	Ketidakharmonisan peraturan terkait antara perencanaan, pelaksanaan dan pencairan anggaran.	32,7	0	32,7	10,43
3	Kurangnya sosialisasi tata cara pengadaan barang/jasa.	28,8	3,8	32,6	10,70
4	Kurangnya pemahaman terhadap peraturan mengenai mekanisme pembayaran.	33,9	3,7	37,6	12,35
5	Kuitansi, bukti-bukti tagihan belum ditandatangani.	33,3	0	33,3	10,83
6	BAPP, BAST, BAP belum disahkan.	25	1,9	26,9	8,83
7	Proses revisi anggaran mengalami keterlambatan.	34,6	1,9	36,5	11,98
8	Perubahan Petunjuk Operasional Kegiatan (POK) terlambat ditetapkan.	42	4	46	15,10
9	Tim Swakelola terlambat di bentuk	23,2	3,6	26,8	8,80
	Jumlah	278	26,5	304,5	100

Sumber :Data Primer

Dari tabel 5.4 diketahui bahwa faktor – faktor penyebab rendahnya penyerapan anggaran belanja pada triwulan III tahun 2015 dari unsure administrasi adalah SK penunjukan panitia pengadaan (PPK, Pejabat pengadaan / panitia lelang) terlambat ditetapkan (10,57%), Ketidak harmonisan peraturan terkait antara perencanaan, pelaksanaan dan pencairan anggaran (10,43%), Kurangnya sosialisasi tata cara pengadaan barang/jasa (10,70%). Kurangnya pemahaman terhadap peraturan mengenai mekanisme pembayaran (12,35%) Kuitansi, bukti-bukti tagihan belum ditandatangani (10,83%) BAPP, BAST, BAP belum disahkan (8,83%). Proses revisi anggaran mengalami keterlambatan (11,98%) Perubahan Petunjuk Operasional Kegiatan (POK) terlambat ditetapkan (15,10%) dan Tim Swakelola terlambat di bentuk (8,80%).

Administrasi pada intinya melingkupi seluruh kegiatan dari pengaturan hingga pengurusan sekelompok orang yang memiliki diferensiasi pekerjaan untuk mencapai suatu tujuan bersama. Administrasi dapat berjalan dengan suatu atau banyak orang terlibat di dalamnya. Administrasi dalam penyerapan anggaran berperan sangat penting mulai dari awal proses perencanaan sampai dengan penyerapan anggaran. Fungsi administrasi dimulai sejak disetujuinya KUA-PPAS oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

Proses administrasi penyerapan anggaran dimulai dari penetapan panitia pengadaan, pada saat panitia pengadaan ditetapkan terlambat maka seluruh rangkaian kegiatan akan mengalami keterlambatan. Sebanyak 10,57 % responden menjawab SK

panitia terlambat ditetapkan dan bila dilihat dari kuesioner terbuka 100% responden menyebutkan bahwa penetapan kepanitiaan pada bulan januari 2015. Sesuai dengan peraturan presiden nomor 4 tahun 2015 tentang Pengadaan barang jasa dan instruksi presiden no 1 tahun 2015 percepatan Pelaksanaan Pengadaan Barang/ jasa pemerintah di sebutkan bahwa untuk mempercepat penyerapan anggaran pelaksanaan lelang bisa dimulai setelah penetapan Anggaran oleh DPRD dan penetapan pemenang serta kontrak kerja bisa dilakukan setelah dikeluarkannya peraturan gubernur. Hal ini menunjukkan bahwa seharusnya kepanitiaan pelaksanaan pengadaan barang jasa ditetapkan pada bulan oktober sampai dengan Desember dan bukan ditetapkan pada bulan januari, sehingga kegiatan bisa benar-benar dimulai pada awal tahun. Keterlambatan proses penetapan panitia pelaksana pengadaan barang jasa adalah merupakan awal terjadinya masalah penyerapan anggaran.

Kurangnya sosialisasi terkait peraturan pengadaan barang jasa juga disampaikan sebanyak 10,70% responden. Adanya perubahan peraturan presiden tentang pengadaan barang jasa sejak diterbitkannya pada tahun 2003 sampai dengan perubahan terakhir pada tahun 2015 tidak pernah disosialisasikan. Pelaku pengadaan harus pro aktif mengikuti perkembangan. Selama ini pelaku pengadaan hanya berbekal sertifikasi pengadaan barang jasa yang pada dasarnya jauh dari pemahaman mereka dari praktek pengadaan. Kenyataan dilapangan yang dinamis membuat pelaku pengadaan sering mengalami kendala ditambah dengan Kurangnya pemahaman mereka terhadap peraturan mengenai mekanisme pembayaran yang menyebabkan molornya pencairan.

Adanya peraturan yang tumpang tindih dalam pengadaan barang jasa disampaikan sebanyak 10,43% responden. Peraturan yang tumpang tindih antara lain dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 4 menyebutkan bahwa tahun anggaran meliputi masa satu tahun mula tanggal 1 Januari sampai dengan 31 Desember. Sedangkan Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2015 disebutkan bahwa pemberian kesempatan kepada penyedia barang/jasa menyelesaikan pekerjaan sampai dengan 50 hari kalender, sejak masa berakhirnya pelaksanaan pekerjaan dapat melampaui tahun anggaran. Selain itu adanya Undang-undang no 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah yang bertentangan dengan permendagri no 14 tahun 2016 tentang BHI juga membuat kebingungan PPK sebagai penanggung jawab pelaksanaan pengadaan. hal ini seperti yang diungkapkan oleh Bapak Agus Kepala Bidang Kehutanan pada Dinas Pertanian sebagai berikut:

“Adanya peraturan tentang bantuan sosial, yang diharuskan pemerintah penerima hibah berbadan hukum, hal ini menyebabkan kita ragu-ragu untuk melaksanakan kegiatan dan banyak yang tidak terserap, padahal setelah adanya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 2016 tentang BHI sudah dikecualikan pada Pasal 3. Kelompok tani sudah bisa menerima lagi”.

“ Adanya Undang-Undang 23 karena perubahan kewenangan, perhutani masuk pada dinas yang dikelola provinsi. jadi meski ada anggaran saya tidak berani merealisasikan dari pada nanti kena masalah”

Selain bapak Agus, Bapak Bapak Gatot dari Badan lingkungan hidup juga menyampaikan sebagai berikut:

“Intruksi presiden tidak boleh pertemuan dengan sewa gedung sehingga kegiatan dilakukan di kantor kepala desa/kelurahan, meja, kursi dan *sound system* memakai asset kelurahan sehingga biaya umum tidak terserap”.

“Pengadaan biogas dalam kota bisa terserap. pengadaan biogas luar kota tidak terserap karena terkendala BHP”.

Kuitansi dan bukti tagihan belum ditandatangani disampaikan oleh sebanyak 10,83% hal ini merupakan kondisi dimana syarat dan kelengkapan pada saat pencairan keuangan. Kelengkapan tanda tangan dari masing-masing pihak yang berwenang mulai dari PPK/PPTK, penerima pembayaran, bendahara pengeluaran sampai dengan PA/KPA harus lengkap. Salah satu unsur belum tanda tangan karena suatu hal maka akan menyebabkan pencairan terhambat. Selain hal tersebut faktor belum ditandatanganinya Berita Acara Penerimaan barang oleh pejabat/panitia penerimaan juga merupakan penyebab. Sebanyak 8,83% responden menjawab hal ini, Tanda tangan pejabat/panitia penerima hasil pekerjaan dalam berita acara penerimaan adalah mutlak diperlukan sebagai syarat dari pencairan.

Proses perubahan Anggaran (PAPBD) dilakukan setelah triwulan II dan ditetapkan pada bulan September, apabila pengesahan perubahan anggaran mengalami keterlambatan maka proses pembayaran pun akan mengalami keterlambatan faktor ini didukung oleh 11,98% responden.

Faktor tim pendukung kegiatan juga sangat berpengaruh terhadap pelaksanaan pekerjaan, misalnya pada kegiatan swakelola, surat keputusan tentang Tim/Panitia Swakelola terlambat ditetapkan hal ini disampaikan sebanyak 8,80% responden.

Perubahan Petunjuk Operasional Kegiatan (POK) terlambat ditetapkan menduduki prosentasi terbesar pada faktor administrasi, hal ini terjadi pada anggaran yang berasal dari pusat, anggaran hibah, Dana alokasi khusus, DBHCHT maupun bantuan sosial lainnya. Turunnya anggaran yang tidak disertai dengan Petunjuk Operasional yang jelas menyebabkan PPK dan PPTK takut melaksanakan kegiatan sehingga menyebabkan penyerapan anggaran rendah.

5.5. Faktor Penyebab Perencanaan

Tabel 5.5
Faktor-faktor Perencanaan

No	Faktor Perencanaan	Hasil Penelitian			% Akhir
		S (%)	SS (%)	Jumlah	
1	Perencanaan kegiatan tidak sesuai dengan kebutuhan	25	7,14	32,14	12,79
2	Salah penentuan akun sehingga perlu revisi dokumen	31,48	1,85	33,33	13,27
3	Penyusunan pagu anggaran terlalu rendah (tidak sesuai dengan harga pasar)	22,81	0	22,81	9,08
4	Adanya penyesuaian harga karena adanya kebijakan pemerintah (eskalasi)	34	4	38	15,13
5	Tidak menganggarkan biaya pendukung dan administrasi pengadaan	19,35	3,23	22,58	8,99
6	TOR salah/tidak lengkap	25,93	1,85	27,78	10,75
7	RAB tidak sesuai dengan satuan biaya	26,92	1,92	28,84	11,48
8	Formalisasi rencana penarikan anggaran selama tahun anggaran berkenaan	36,96	8,70	45,66	18,51
	Rata-rata	222,45	28,69	251,14	100

Sumber: Data Primer

Dari tabel 4.27 diketahui bahwa faktor – faktor penyebab rendahnya penyerapan anggaran belanja pada triwulan III tahun 2015 dari unsur pelaksanaan perencanaan adalah Perencanaan kegiatan tidak sesuai dengan kebutuhan (12,79%), Salah penentuan akun sehingga perlu revisi dokumen (13,27%), Penyusunan pagu anggaran terlalu rendah /tidak sesuai dengan harga pasar (9,08%) Adanya penyesuaian harga karena adanya kebijakan pemerintah /eskalasi (15,13) Tidak menganggarkan biaya pendukung dan administrasi pengadaan (8,99%), TOR salah/tidak lengkap (10,75%) RAB tidak sesuai dengan satuan biaya (11,48%) dan Formalisasi rencana penarikan anggaran selama tahun anggaran berkenaan (18,51%).

Salah satu prinsip penganggaran adalah berbasis kinerja, yaitu penyusunan anggaran yang didasarkan pada target kinerja yang ditetapkan terlebih dahulu. Idealnya kegiatan yang direncanakan merupakan kegiatan yang benar-benar dibutuhkan baik jenis maupun jumlahnya dalam rangka memenuhi tugas pokok dan fungsi organisasi. Proses perencanaan yang baik diharapkan dapat meminimalisir deviasi antara kebutuhan dengan jenis dan jumlah kegiatan yang dicantumkan dalam RKA.

Kesalahan penetapan akun belanja pada saat penganggaran berimplikasi pada saat merealisasi anggaran tersebut. Misal dalam belanja dalam rangka menghasilkan aset tetap tetapi dibiayai dengan non-belanja modal, atau sebaliknya belanja yang tidak menghasilkan aset tetap dibiayai dengan belanja modal. Meskipun sudah ada mekanisme penelaahan yang bisa meminimalisir terjadinya masalah ini, namun apabila terjadi akan menimbulkan masalah dalam pencairan yang menuntut adanya revisi terlebih dahulu sebelum bisa dilaksanakan, hal ini tentu memberikan tambahan waktu yang memperlambat penyerapan anggaran.

Pada saat penyusunan anggaran pengadaan barang/jasa, seharusnya didasarkan pada survei pasar serta mempertimbangkan kemungkinan kenaikan harga pada tahun pelaksanaan. Apabila hal ini tidak dipenuhi bisa mengakibatkan pagu anggaran yang diperoleh terlalu rendah untuk bisa dilaksanakan oleh penyedia barang/jasa yang bisa menggagalkan pelaksanaan kegiatan (anggaran tidak terealisasi).

Dalam situasi ekonomi tidak pasti, anggaran yang disusun saat ini belum tentu memenuhi harga yang wajar pada saat pelaksanaan nanti. demikian juga kondisi relevan yang menjadi acuan pada saat penyusunan anggaran belum tentu sama dengan pada saat pelaksanaan. Misalnya pengiriman logistik dalam rangka pemilu, pada saat tahun pelaksanaan pemerintah memutuskan adanya kenaikan harga bahan bakar minyak, sehingga menimbulkan biaya tambahan untuk biaya pengiriman tersebut. dalam situasi ini, akan dilakukan eskalasi yang besarnya memerlukan analisis perhitungan sebelum ditetapkan menjadi harga kontrak pengiriman yang baru.

Untuk pengadaan barang/jasa adakalanya diperlukan biaya-biaya pendukung, termasuk biaya administrasi proses pengadaan. Didalam Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 dan seluruh perubahannya penyusunan dan penetapan rencana penganggaran, dimungkinkan penyediaan biaya tersebut dengan mengacu pada ketentuan yang ada. Biaya pendukung tersebut mencakup :biaya pemasangan, biaya pengangkutan, biaya pelatihan dan lain-lain. Sementara biaya administrasi termasuk : biaya pengumuman pengadaan , biaya survei lapangan/pasar, biaya penggandaan dokumen pengadaan dan lainnya. Ketiadaan biaya administrasi pengadaan pada saat penyusunan anggaran bisa mengakibatkan pelaksanaan kegiatan menjadi terhambat yang pada gilirannya dapat mengganggu realisasi penyerapan anggaran.

Kesalahan /ketidaklengkapan dalam penyusunan TOR bisa mempengaruhi hasil penelaahan yang berujung pada nilai alokasi yang ditetapkan untuk pelaksanaan

kegiatan menjadi tidak tepat. Pada saat pelaksanaan kegiatan menjadi sulit direalisasi karena anggaran yang tidak sesuai dengan kondisi riil.

Salah satu ketentuan pada Peraturan Menteri Keuangan Nomor 93/PMK.02/2011 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelahaan RKA-K/L mengharuskan dalam menyusun RKA/KL mengacu pada standar biaya yang berlaku pada tahun anggaran yang disusun. Apabila hal ini tidak ditaati, maka pada saat pelaksanaan anggaran menjadi tidak sesuai karena akan timbul kelebihan atau kekurangan biaya. Dalam hal terjadi kelebihan diatas standar biaya, akan menimbulkan sisa anggaran yang tidak dapat diserap. Sebaliknya dalam hal terjadi kekurangan anggaran di bawah standar biaya, bisa menimbulkan hambatan atau bahkan membatalkan pelaksanaan kegiatan karena dukungan biaya tidak memadai.

Rencana penyerapan anggaran memang telah dicantumkan dalam DPA tetapi terkadang hal itu hanya formalitas saja, dimana setiap pagu belanja berdasarkan kegiatan dan subkegiatan cukup dibagi dengan dua belas bulan. Tentu ini tidak mencerminkan rencana penyerapan anggaran yang sesungguhnya, mengingat volume dan besaran pencairan dana setiap bulan tidaklah sama, kecuali untuk pengeluaran tertentu misalnya belanja gaji, jika tidak ada rencana penyerapan dana yang terukur, akan meyebabkan SKPD tidak mempunyai pedoman yang tepat kapan anggaran belanja seharusnya digunakan atau direalisasikan.

6. KESIMPULAN

1. Penyebab rendahnya penyerapan anggaran pada triwulan III SKPD Kabupaten Tuban adalah faktor sumber daya manusia dengan presentasi sebesar 26,44%, faktor yang kedua adalah pelaksanaan pengadaan barang dan jasa dengan prosentasi 23,04%, faktor ketiga adalah penyedia barang dan jasa dengan prosentase 19,26%, faktor keempat adalah administrasi dengan prosentasi 16,33%, dan yang kelima adalah perencanaan dengan prosentase sebesar 14,93%.
2. Faktor – faktor penyebab rendahnya penyerapan anggaran pada triwulan III SKPD Tuban adalah:
 - a. Faktor Sumber Daya Manusia (SDM)

Sumber daya manusia yang menyebabkan rendahnya penyerapan anggaran pada triwulan III tahun anggaran 2015 adalah faktor rangkap tugas dalam jabatan panitia pengadaan (22,84%), keterbatasan pelaksana pengadaan yang bersertifikat (22,59%), kurangnya perlindungan hukum bagi pelaku pengadaan (22,44%), pelaku pengadaan tidak disiplin (19,96%) dan SDM Pengadaan kurang kompeten (12,17%).
 - b. Faktor Pelaksanaan Pengadaan Barang Jasa

Pelaksanaan pengadaan barang yang menyebabkan rendahnya penyerapan anggaran pada triwulan III tahun annggaran 2015 adalah Terlambatnya penyusunan jadwal pelaksanaan lelang (21,90%), Terlambatnya penetapan pemenang (21,90%), Adanya Pengulangan Lelang /Re Tender (21,90%) Keterlambatan Penandatanganan Kontrak (16,12%) Adanya addendum Kontrak (18,18%).
 - c. Faktor Penyedia Barang Jasa

Pelaksanaan pengadaan barang yang menyebabkan rendahnya penyerapan anggaran pada triwulan III tahun anggaran 2015 adalah penyedia tidak mampu memenuhi kewajibannya untuk menyediakan barang dan jasa sesuai dengan

perjanjian kerja yang disyaratkan (48,24%), Rekanan tidak mengambil uang muka atau belum mengajukan tagihan (51,76%)

d. Faktor Administrasi

Pelaksanaan pengadaan barang yang menyebabkan rendahnya penyerapan anggaran pada triwulan III tahun anggaran 2015 adalah : SK penunjukan panitia pengadaan (PPK, Pejabat pengadaan / panitia lelang) terlambat ditetapkan (10,57%), Ketidakharmonisan peraturan terkait antara perencanaan, pelaksanaan dan pencairan anggaran (10,43%), Kurangnya sosialisasi tata cara pengadaan barang/jasa (10,70%), Kurangnya pemahaman terhadap peraturan mengenai mekanisme pembayaran (12,35%), Kuitansi, bukti-bukti tagihan belum ditandatangani (10,83%), BAPP, BAST, BAP belum disahkan (8,83%), Proses revisi anggaran mengalami keterlambatan (11,98%), Perubahan Petunjuk Operasional Kegiatan (POK) terlambat ditetapkan (15,10%), Tim Swakelola terlambat dibentuk (8,80%).

e. Faktor Perencanaan.

Pelaksanaan pengadaan barang yang menyebabkan rendahnya penyerapan anggaran pada triwulan III tahun anggaran 2015 adalah Perencanaan kegiatan tidak sesuai dengan kebutuhan (12,79%), Salah penentuan akun sehingga perlu revisi dokumen (13,27%), Penyusunan pagu anggaran terlalu rendah / tidak sesuai dengan harga pasar (9,08%), Adanya penyesuaian harga karena adanya kebijakan pemerintah/eskalasi (15,13%), Tidak menganggarkan biaya pendukung dan administrasi pengadaan (8,99%), TOR salah/tidak lengkap (10,75%), RAB tidak sesuai dengan satuan biaya (11,75%), Formalisasi rencana penarikan anggaran selama tahun anggaran berkenaan (18,51%)

Saran

1. Hendaknya pemerintah daerah menambah SDM yang memiliki sertifikat sehingga akan mengurangi beban kerja PPK dan Pejabat Pengadaan.
2. Perlu adanya perlindungan hukum bagi PPK dan PPTK bukan hanya pada saat terjadi kasus hukum tapi pada saat ada pemeriksaan eksternal seharusnya PPK/PPTK juga mendapat pendampingan sehingga mereka tidak ragu-ragu dalam bertindak.
3. PPK hendaknya segera mengajukan KAK ke ULP segera setelah RUP dilaksanakan sehingga jadwal pengadaan bisa dilakukan tepat waktu.
4. Pokja ULP hendaknya lebih selektif dalam memilih penyedia barang jasa sehingga kendala pelaksanaan dalam diminimalisir.
5. Penetapan panitia pengadaan barang jasa sebaiknya dilakukan lebih awal sesaat setelah anggaran ditetapkan oleh DPRD sehingga PPK dan PPTK bisa melaksanakan kegiatan diawal tahun.
6. Perlunya dilakukan sosialisasi tentang peraturan pengadaan barang jasa terbaru.
7. Perlunya dilakukan bimbingan teknis seputar kegiatan pelaksanaan pengadaan barang jasa termasuk bagaimana cara menangani kontrak pengadaan.
8. Perlunya dilakukan perencanaan secara profesional yang mengacu pada anggaran berbasis kinerja
9. Perencanaan fisik konstruksi hendaknya dilakukan satu tahun sebelum anggaran berjalan
10. Evaluasi secara periodik terkait anggaran berbasis KAS perlu dilakukan.
11. Berbagai temuan dari penelitian dalam bidang serapan anggaran tentunya diharapkan mampu dievaluasi oleh pemerintah daerah agar peristiwa yang sama tidak terjadi di masa yang akan datang

7. DAFTAR PUSTAKA

- Agustinova Danu Eko, 2015, *Memahami Metode Penelitian Kualitatif*, Yogyakarta : Calpulis
- Ahmad Jamaluddin, 2015, *Metode Penelitian Administrasi Publik*, Yogyakarta :Gava Media
- Ariesto Hadi Sutopo dan Adrianus Arief, 2010. Judul : *Terampil Mengolah Data Kualitatif Dengan NVIVO*, Jakarta : Prenada Media Group
- Adrianus Ds,at al,(2010), *Faktor-faktor Penyebab Rendahnya Penyerapan Anggaran Belanja Kementerian / lembaga tahun 2010*
- Alfrit Daud Elimanafe. (2014). *Analisis Faktor-Faktor yang mempengaruhi Penyerapan Anggaran Belanja Modal di Kabupaten Rote Ndao*. Tesis, Yogyakarta : Universitas Gajah Mada
- Arikunto Suharsimi,2005, *Manajemen Penelitian*,Yogyakarta : Rineka Cipta
- Berita Jatim.Com tanggal 17 september 2015*
- Burhan Bungin, 2013, *Metodologi Penelitian Sosial dan Ekonomi, Format-format Kuantitatif dan Kualitatif untuk Studi Sosiologi, Kebijakan Publik, Komunikasi, Manajemen dan Pemasaran*, Jakarta : Prenadamedia Group.
- Burhan Bungin, 2015, *Metodologi Penelitian, Sejarah dan Format Kualitatif-Mix Methods, Materi Postgraduate Collegium 2nd MA dan DIA, Fisipol, Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya*
- Dian Juliani. (2014). *Pengaruh Komitmen Pengetahuan Peraturan,Lingkungan Birokrasi dan Pengawasan Keluaran terhadap Penyerapan Anggaran Pemerintah Daerah: Pengadaan Barang Jasa*, (Tesis) : Universitas Gajah Mada Yogyakarta
- Emkhad Arif. (2011). *Identifikasi Faktor-Faktor Penyebab Minimnya Penyerapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kabupaten/Kota di Provinsi Riau*. Jurnal. Riau. Universitas Islam Riau
- Emzir Prof.Dr, 2014, *Metodologi Penelitian Kualitatif Analisis Data*, Jakarta : Rajawali Pres
- Faisal, Sanafiah. 2004. *Format-format Penelitian Sosial*. Grafindo Persada, Jakarta
- Hendris Herriyanto.(2012). *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Keterlambatan Penyerapan Anggaran Belanja Pada Satuan Kerja Kementrian/Lembaga di Wilayah Jakarta*. (Tesis). Jakarta : Universitas Indonesia
- Herdiansyah Haris, 2010, *Metodologi Penelitian Kualitatif untuk Ilmu-IlmuSosial*, Jakarta: Salemba Humanika
- <http://www.tipepedia.com/2015/11/teori-analisis-data-miles-dan-hubermen.html>
- Jurnal EMBA 211 Vol.1 No.4 Desember 2013, Hal. 202-212
- Kanti Karani.(2015). *Evaluasi Keefektifan Penyerapan Anggaran Studi pada Kantor Imigrasi Kelas I Yogyakarta* (Tesis).Universitas Gajah Mada : Yogyakarta
- M.Arsyad Ridani.(2015). *Analisis Penyerapan Anggaran Belanja Daerah di Kabupaten Bulungan*. (Tesis).Universitas Gajah Mada : Yogyakarta

- Mardiasmo, 2009, *Akuntansi sektor Publik*, Yogyakarta : Andy
- Moleong Lexy, 2005, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Edisi Revisi, Bandung: Remaja Rosdakarya
- N.Gita Astadi,IN.Sutarja & Mayun Nadiasa. (2015). *Analisis Sistim Pengadaan Proyek Konstruksi terhadap Penyerapan Anggaran Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung*. Jurnal Spektran Volume 3
- Santi Yustini (2014) *Pengaruh Karakteristik Tujuan Anggaran terhadap Tingkat Penyerapan Anggaran dengan Pengawasan Internal sebagai Variabel Moderating* (Tesis) UIN Syarif Hidayatullah. Jakarta.
- Sarwono Jonathan, 2013, *Strategi Melakukan Riset*, Yogyakarta : Andy
- Sastroasmoro Sudigdo,1995, *Dasar-Dasar Metodologi Penelitian Klinis*, Jakarta : Bina Rupa Aksara
- Swarjana Ketut I, 2015, *Metodologi Penelitian Kesehatan*, Yogyakarta : Andy
- Sugiyono. 2008. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta
- Sutopo Ariesto Hadi, 2010, *Trampil Mengolah Data Kualitatif dengan NVIVO*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group
- Soekijo Notoatmodjo,2005, *Metodologi Penelitian Kesehatan* Yogyakarta : Rineka Cipta
- Retno Milasih. (2012). *Analisis Keterlambatan Penyerapan Anggaran Belanja Satker Kementrian Negara/Lembaga TA 2010 di Wilayah Pembayaran KPPN Pekanbaru*. (Tesis) Universitas Indonesia.
- [www.anggaran.depkeu.go.id/.../Pidato Presiden 2015](http://www.anggaran.depkeu.go.id/.../Pidato%20Presiden%202015).
- www.kemenkeu.go.id/sites/default/files/artikel_dan_opini/kementerian_lembaga

Peraturan Perundang-Undangan :

- Peraturan Presiden RI 80 tahun 2003 dan perubahannya tentang *Pengadaan Barang Jasa* perubahan terakhir Nomor 4 Tahun 2015
- Instruksi presiden RI no 1 tahun 2015 tentang *Percepatan Pelaksanaan Pengadaan Barang/ jasa pemerintah*
- Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 *Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah*. 2009. Jakarta: Departemen Keuangan Republik Indonesia.
- Permendagri Nomor 37 Tahun 2014 *Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2015*. Jakarta: Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia
- Permenkeu nomor 192/PMK.05/2009 *Tentang perencanaan Kas*
- Peraturan Bupati Tuban Nomor 47 tahun 2014 Tentang pedoman Pelaksanaan APBD Kabupaten Tuban Tahun Anggaran 2015*
- Laporan Realisasi Pelaksanaan Kegiatan Pembangunan Di Kabupaten Tuban Triwulan III Tahun 2015*, Badan Perencanaan daerah kabupaten Tuban Tahun 2015